KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.766/1
VAN 13 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 oktober 2007 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot regeling van de werking van het Vlaams Toekomstfonds", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het regelen van de werking van het Vlaams Toekomstfonds dat bij het beleidsdomein Financiën en Begroting is opgericht bij artikel 93 van het decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007, en dat hierna "het Fonds" wordt genoemd.

Onder voorbehoud van hetgeen in dit advies wordt opgemerkt, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 94 van het voornoemde decreet van 22 december 2006, dat de Vlaamse Regering opdraagt de werking van het Fonds te regelen.

Het blijkt evenwel de bedoeling artikel 94 van het decreet van 22 december 2006 met ingang van 1 januari 2007 te vervangen door een nieuw artikel 94, waarvan het derde lid de Vlaamse Regering eveneens opdraagt om de werking van het Fonds te regelen [(1)].

Het nieuwe artikel 94, derde lid, van het decreet van 22 december 2006 zal, eenmaal het in werking zal zijn getreden, in beginsel eveneens rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling. Het ontwerp wordt derhalve niet aan het huidige artikel 94 van het decreet van 22 december 2006 getoetst, maar wel aan het artikel zoals het zal worden vervangen door het in voetnoot 1 vermelde ontwerp van decreet.

VOORAFGAANDE OPMERKING

In advies 43.641/1/3 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 4 oktober 2007 heeft verleend over artikel 51 van het voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2008", werd over het ontworpen artikel 94, derde lid, van het decreet van 22 december 2006 het volgende opgemerkt:

---

(1) Zie artikel 51 van het ontwerp van decreet "houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2008" (*Parl. St.* Vl. Parl., 2007-08, nr. 1368/1, 134).

"Krachtens het ontworpen artikel 94, derde lid (artikel 51 van het ontwerp), regelt de Vlaamse Regering de werking van het Vlaams Toekomstfonds. Die bepaling moet worden gelezen in overeenstemming met artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Krachtens het in die laatste bepaling vervatte legaliteitsbeginsel dienen de essentiële regels betreffende de werking van de openbare instellingen die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, zoals het Vlaams Toekomstfonds, bij decreet te worden geregeld. Zulke regels zijn te dezen opgenomen in het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 [(2)]. De in het ontworpen artikel 94, derde lid, bedoelde delegatie dient bevoegdheidsconform te worden geïnterpreteerd en kan derhalve niet slaan op essentiële elementen van de werking van het genoemde Fonds".

Bij het hiernavolgende onderzoek wordt onder meer nagegaan of de diverse bepalingen van het ontwerp kunnen worden ingepast in de bevoegdheidsconforme interpretatie waarop in het advies 43.641/1/3 wordt gedoeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Ermee rekening houdende dat het de bedoeling is om artikel 94 van het decreet van 22 december 2006 te vervangen, zal aan het einde van het eerste lid van de aanhef moeten worden geschreven "..., inzonderheid op artikel 93, op artikel 94, vervangen bij het decreet van ..., en op artikel 95 tot 97;".

2. Het besluit van de Vlaamse Regering, vermeld in het tweede lid van de aanhef, wordt niet formeel gewijzigd door de ontworpen regeling. Een verwijzing naar dat besluit is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van het ontwerp. Het tweede lid moet derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

---

(2) *Voetnoot 5 in het geciteerde advies:* Het Vlaams Toekomstfonds is immers een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 10 van dat decreet.

3. Men late het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State op een meer gebruikelijke wijze aanvangen als volgt: "Gelet op advies 43.766/1 van de Raad van State, gegeven op 13 november 2007, met toepassing van ...;".

Artikel 1

Artikel 1, 3/, omschrijft het begrip "decreet". Dat begrip komt evenwel niet voor in de ontworpen tekst. Artikel 1, 3/, van het ontwerp moet derhalve vervallen.

Artikel 2

1. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat het hoofd van het departement Financiën en Begroting is belast met de algemene leiding, de werking en vertegenwoordiging van het Fonds, en herhaalt derhalve wat ook in (het toekomstige) artikel 94, eerste lid, van het decreet van 22 december 2006 wordt bepaald. Teneinde geen onduidelijkheid te scheppen omtrent de juridische waarde van de betrokken bepaling en overlappende regelgeving te vermijden, wordt artikel 2, tweede lid, best weggelaten uit het ontwerp.

2. Artikel 2, vierde lid, van het ontwerp luidt:

> "Het bedrag van het niet-aangewend gedeelte van de conjunctuurprovisie in de algemene uitgavenbegroting wordt als jaarlijkse dotatie aan het Fonds doorgestort".

Luidens artikel 95, 1/, van het decreet van 22 december 2006 bestaan de middelen van het Fonds uit "een dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap".

Artikel 2, vierde lid, van het ontwerp kan dan ook niet in die zin worden geïnterpreteerd dat die bepaling de verplichting zou opleggen om telkenmale het niet-aangewende gedeelte van de conjunctuurprovisie in de algemene uitgavenbegroting als jaarlijkse dotatie aan het Fonds door te storten. Het komt immers de begrotingswetgever toe om jaarlijks deze dotatie te bepalen.

.../...

Artikel 3

In artikel 3 van het ontwerp worden bij het Fonds een beleggings- en een controlecomité opgericht en wordt de vergoeding geregeld van de leden van die comités.

De gemachtigde van de Vlaamse Regering verduidelijkte in dat verband onder meer het volgende:

> "De bepaling betreffende het front office en back office is ingegeven vanuit het principe van functiescheidingen, teneinde binnen het Vlaams Toekomstfonds een optimale interne controle te voorzien, en is absoluut geen essentieel element maar een normaal controle-element van elke instelling die werkt met belangrijke financiële middelen. Bij afwezigheid van een beheersovereenkomst wordt dit specifiek opgelegd bij voorliggend besluit".

Het bepaalde in artikel 3 valt enkel in een bevoegdheidsconforme lezing van artikel 94 van het decreet van 22 december 2006 in te passen in de mate dat het ermee beoogde intern controlesysteem niet kan worden beschouwd als betrekking hebbende op een essentieel element van de werking van het Fonds. Wat dat betreft, rijst bij de Raad van State, afdeling wetgeving, de vraag of niet ten minste de keuze van het opzetten van dergelijk intern controlesysteem zaak dient te blijven van de decreetgever, gelet op het bepaalde in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 4

1. Ter wille van de leesbaarheid en voorzover dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, late men artikel 4, § 2, 3/, van het ontwerp aanvangen als volgt: "het plannen en organiseren van het vrij- en overmaken van ...".

2. Aangezien het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 reeds wordt vermeld in artikel 4, § 1, volstaat het om aan het einde van artikel 4, § 3, te schrijven: "..., vermeld in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003, met inbegrip van de bepalingen inzake subdelegatie, de regeling bij vervanging en de verantwoording".

Artikel 7

De gemachtigde van de Vlaamse Regering werd om toelichting verzocht omtrent de overeenstemming van artikel 7 van het ontwerp met artikel 96 van het decreet van 22 december 2006, dat luidt:

> "Behoudens andersluidende bepalingen, worden de begroting en de rekening opgemaakt en goedgekeurd en de controle door het Rekenhof uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van openbaar nut van categorie A".

De gemachtigde van de Vlaamse Regering verstrekte in dat verband de volgende toelichting:

> "Bij gebrek aan de inwerkingtreding van het Comptabiliteitsdecreet, stelt art. 96 dat de begroting en de rekening wordt opgemaakt en goedgekeurd en de controle van het Rekenhof wordt uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van openbaar nut van categorie A. Die bepaling raakt enkel de algemene budgettaire en boekhoudkundige werking en de controle door het Rekenhof.
>
> Artikel 5 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 vermeld daarentegen «alle publiekrechtelijke instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, met uitzondering van […] voeren een geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding overeenkomstig de regels en een plan opgelegd door de Vlaamse regering»".

Uit het antwoord van de gemachtigde van de Vlaamse Regering blijkt dat het Fonds een publiekrechtelijke instelling is in de zin van artikel 5 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996. Bijgevolg vloeit reeds uit die bepaling voort dat het Fonds een geïntegreerde en economische boekhouding voert.

Artikel 7 is derhalve overbodig en dient te worden weggelaten uit het ontwerp. Oordelen de stellers van het ontwerp het niettemin wenselijk om artikel 7 te behouden dan zou, ter wille van de duidelijkheid, artikel 7, eerste lid, kunnen aanvangen als volgt: "Overeenkomstig artikel 5 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996, worden de begroting en de boekhouding gevoerd ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME